

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1997 de 2018

Carpetas Nos. 2522 y 2635 de 2017	Comisión Especial de innovación, ciencia y tecnología

PLATAFORMAS DE PRÉSTAMOS ENTRE PERSONAS

PROMOCIÓN DE EMPRENDIMIENTOS
Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 17 de diciembre de 2018
(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Julio Battistoni (ad hoc).

Miembros: Señores Representantes Walter De León, Pablo González, Rodrigo Goñi Reyes, José Carlos Mahía y Daniel Peña Fernández.

Invitados: Por el Banco Central del Uruguay (BCU): economista Alberto Graña, Presidente; doctor Jorge Gamarra, Vicepresidente; contador Juan Pedro Cantera, Superintendente de Servicios Financieros; doctor Daniel Artecona, Gerente Asesoría Jurídica y economista José Antonio Licandro, Intendente de Regulación Financiera.

Señora contadora Elvira Domínguez, Directora del Banco de Previsión Social (BPS) en representación del sector empresarial y doctor Pablo Barreiro Villabona, asesor.

Secretaria: Señora Marcela Castrillón.

Prosecretaria: Señora Margarita Garcés.

═══II═══

SEÑORA SECRETARIA.- Si todos están de acuerdo, se elegiría un presidente ad hoc. para comenzar la reunión.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Propongo al diputado Julio Battistoni.

(Apoyados.- Ocupa la presidencia el señor representante Julio Battistoni)

SEÑOR PRESIDENTE (Julio Battistoni).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee:

Proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo "EMPRENDIMIENTOS. Normas para su promoción (C/3556/18. Rep. 1088).

Solicitud de audiencia remitida por la señora contadora Elvira Domínguez, Directora del BPS en representación del sector empresarial. La referida jerarca solicita ser recibida en el marco del estudio de los proyectos de ley de promoción de emprendimientos).

——Dado que aun no tenemos un texto consensuado con el Ministerio de Economía y Finanzas, la aprobación del proyecto "Promoción de Emprendimientos" se posterga para la próxima reunión de esta Comisión, que será en 2019.

(Ingresa a sala una delegación del Banco Central)

——La Comisión da la bienvenida a la delegación del BCU, integrada por el presidente, economista Alberto Graña; el vicepresidente, doctor Jorge Gamarra; el superintendente de Servicios Financieros, contador Juan Pedro Cantera; el gerente de Asesoría Jurídica, doctor Daniel Artecona, y el intendente de Regulación Financiera, economista José Antonio Licandro.

Daré la palabra al señor diputado Goñi Reyes, quien propuso la comparecencia de la delegación.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Agradezco la presencia de las autoridades del Banco Central.

Esta instancia nos permitirá reflexionar sobre la regulación digital, que nos preocupa especialmente. En las primeras sesiones de este período debimos abordar este tema, que es nuevo y complejo y sobre el cual hay muy pocas experiencias consolidadas en el mundo. Los miembros de esta Comisión debutamos con la famosa ley Uber, que tuvo marchas y contramarchas. A partir de allí, nos fuimos introduciendo en la regulación digital. Hoy nos preocupa especialmente la regulación de las plataformas que posibilitan las actividades financieras.

A mí me ha preocupado mucho desde el episodio con la empresa TuTasa, cuando el Banco Central planteó su liquidación. Seguimos el proceso con atención, y al poco tiempo, se conoció que el Banco Central establecería una regulación como una primera etapa para los préstamos entre personas, conocido como *peer to peer lending*, y nos pareció que debíamos respetar ese proceso. El regulador y las partes involucradas tienen las condiciones para llegar a la mejor regulación posible, atendiendo a la legislación vigente y a la visión del Banco Central sobre estos temas. Nadie mejor que las empresas que lo llevan adelante para saber cómo funciona el negocio.

En ese período, sucedió otro episodio, a nuestro entender, negativo: el evento entre ITAU y Paganza, que también generó mucho ruido. No escapa al Banco Central ni a ninguno de los legisladores que estas cosas generan efectos económicos, porque hay

muchas empresas que observan qué pasa con estos eventos para ver si invierten. También sabemos que hay muchos emprendimientos que si no tienen ciertas seguridades, se inician en otros países; hoy es cada vez más fácil hacerlo.

En alguna instancia en la Comisión planteamos que nos gustaría convocar al Banco Central para analizar ese episodio, sobre todo, para clarificarlo, pero como estaba esta regulación en ciernes, resolvimos esperar. Finalmente, la regulación llegó. La Circular N° 2.307 -por supuesto, descarto cualquier mala voluntad y mala intención- generó efectos muy negativos. La cámara que reúne este tipo de emprendimientos planteó cuestionamientos muy serios públicamente, en los medios de comunicación

Asimismo, recientemente, tomamos conocimiento de que un jerarca del gobierno y referente en todos estos temas de emprendimientos tecnológicos y la innovación como el presidente de la ANII, a través de los medios de comunicación había hecho observaciones muy duras, muy graves, frente a esta regulación. No la aludía específicamente, pero todos entendieron que se refería a esta circular, entre otras.

Esta Comisión tiene como cometido promover el desarrollo de las tecnologías, de la innovación, de la ciencia. En eso estamos todos alineados. Creo que no hay sector parlamentario ni gobierno que no esté buscando el mayor desarrollo posible en este Uruguay digital, que ha logrado posicionarse en tan buen lugar.

A nuestro entender, esta circular ha causado, reitero, efectos dañinos concretos. Me tomé el trabajo de averiguar con la cámara; me comuniqué telefónicamente a fin de saber si lo que aparecía en los medios realmente era así, y me lo confirmaron. También tomé conocimiento de algunos emprendimientos que, efectivamente, decidieron iniciar sus actividades fuera del país. Pero más allá de eso que, por supuesto, todos consideramos inconveniente, lo que más me preocupa es la señal que se manda a un ecosistema emprendedor, cuando precisamente en estas horas, después de muchísimo tiempo, toda la Comisión procura una regulación para promoverlo con instrumentos concretos.

Sobre uno de ellos, el *crowdfunding* o financiamiento colectivo, el Banco Central también ha tenido participación. Nos preocupa muchísimo la señal que puede generar para el ecosistema emprendedor en su conjunto. Para mi sorpresa -aunque soy abogado-, en cada reunión que tenemos con emprendedores nos confirman que la regulación es uno de los factores clave para que inicien sus emprendimientos en el Uruguay. Como las nuevas generaciones están más acostumbradas a trasladarse e iniciar sus actividades y vivir en cualquier lado del mundo, pasa a ser un tema de relevancia. Esa preocupación es la que nos ha llevado a convocar a las autoridades del Banco. Más allá de que vamos a escuchar lo que nos digan, dados los efectos concretos les voy a solicitar que se deje sin efecto una circular que ha generado mucho ruido negativo y que se revean esos puntos que ustedes ya conocen, que son los más críticos de esta regulación.

Pedí información respecto a cómo había sido el proceso de consulta y tomamos conocimiento de que existió una ronda de consultas y de que se habían hecho algunas observaciones. Entonces, solicité que me enviaran el memorándum de esa reunión con el Banco Central del 10 de octubre de 2018.

Quiero dejar constancia de que muchas sugerencias que se habían hecho desde las cámaras fueron tomadas por el Banco Central, pero quedaron otras, que son las más críticas y que, de acuerdo con todos los actores que he mencionado -entre los que me incluyo-, que son los más críticos, aparentemente, hacen inviable esta actividad, con las consecuencias que todos sabemos.

Los puntos más críticos serían: primero, no permitir manejar los fondos por parte de las empresas administradoras, que se entiende esencial poder hacerlo; segundo, no permitir el emparejamiento automático con reglas preaprobadas, es decir, montos, plazos, tasas y riesgo; se dice -yo me hago eco- que habilitar el uso de algoritmos es la tendencia mundial, sobre todo, en el corazón de estos negocios; tercero, la habilitación a la plataforma para invertir fondos propios sin que se le apliquen los límites dispuestos; cuarto, los límites a la inversión, que no permitirían la escalabilidad necesaria; quinto, que se plantee la inconveniencia de que el documento de adeudo no deba ser a la orden, y sexto, la confidencialidad, sobre la cual no entiendo el fundamento de obligar a develar la identidad de las partes que contratan. Luego, existía un plazo de adecuación de cuatro meses que se entendía que era casi imposible de cumplir.

Vamos a pedir si se puede dejar sin efecto esta resolución mientras se examinan los puntos.

SEÑOR GRAÑA (Alberto).- Nos parece un ámbito muy bueno para intercambiar visiones, opiniones y análisis sobre este tema que, como usted decía, es complejo. Se trata de un desafío para la banca central en todo el mundo.

Cuando uno analiza la regulación de las Fintech, se da cuenta de que no hay un único patrón, hay diferentes grados de desarrollo de la regulación en los distintos países; diferentes criterios en cuanto a qué parámetros considerar y qué enfoque utilizar para regularlas.

No es casualidad que estemos aquí reunidos para analizar la complejidad de estos temas; este tipo de desafíos se dan en todos los países de la mano de una revolución tecnológica que va mucho más rápido que la regulación. Así pasó con los productos de derivados financieros en la crisis de 2008: fueron mucho más rápido los derivados financieros vinculados con las hipotecas que el regulador y, desgraciadamente, ello derivó en una crisis en Estados Unidos.

En otro ámbito distinto, pero vinculado con la velocidad de los cambios tecnológicos -en el otro caso, era la industria financiera; ahora sí es la tecnología de la información y de la comunicación pura y dura-, se presenta la oportunidad de analizar cómo se utiliza la tecnología vinculada con distintos segmentos del sistema financiero. Decimos que presenta desafíos y oportunidades porque, obviamente, las oportunidades son muchas en cuanto a ganancias en eficiencia, en inclusión financiera y en una serie de aspectos en los que estamos totalmente de acuerdo.

Hace casi dos años, en el Banco Central propiciamos un ámbito de diálogo con diferentes actores: la ANII, la Cámara Uruguaya de Fintech, los bancos, para intercambiar visiones, opiniones e información, sin que se pretendiera llegar a acuerdos y conclusiones. En última instancia, el regulador del sistema financiero es uno solo: el Banco Central, pero nos parecía importante generar ese ámbito para conocer los avances de la industria y escuchar sugerencias; no nos creemos los dueños de la verdad ni en este ni en otro sentido. Estamos abiertos a escuchar y a dialogar, pero, obviamente, no podemos delegar en nadie el rol de regulador, supervisor y autoridad monetaria en este país.

Sorprende un poco el tipo de cuestión mediática que ha aparecido últimamente, porque creíamos que ahí teníamos un ámbito para mantener este tipo de intercambio, en particular, con la ANII, que estuvo presente en esa instancia de diálogo. Personalmente, como lo único que conozco son algunas declaraciones que aparecieron en un medio de prensa, preferiría no profundizar al respecto; simplemente, me causó sorpresa.

Desde el punto de vista de la regulación de las llamadas Fintech, el Banco utiliza el enfoque de analizar los riesgos que implica para el usuario del sistema financiero. No descubrimos nada nuevo; sí mencionamos los temas como foco de análisis de lavado de activos, financiamiento de terrorismo, ciberseguridad, seguridad en la información y fraude liso y llano. En ese diseño de la regulación, tenemos que contemplar y guardar un equilibrio entre mitigar esos riesgos -eliminarlos es imposible, como en otras áreas del Banco Central- y desarrollar el mercado del sistema financiero y del sistema de pagos, donde la Fintech se ha ido constituyendo en un actor cada vez más relevante. Hoy mencionaba el balance entre la mitigación de riesgo de la regulación y no poner trabas insalvables para el desarrollo de estas tecnologías, y quiero señalar que hemos autorizado, en el proceso regulatorio del sistema financiero y del sistema de pagos, a numerosas empresas que entran para el rubro Fintech, para citar un caso, los emisores de dinero electrónico, los proveedores de servicio de pago y cobranza, todo lo que es la cobranza a través de sitios web, en un desarrollo que ha sido muy vertiginoso en el sistema financiero uruguayo, en el sistema de pagos, al cual hemos tratado de responder tratando de encontrar este equilibrio que mencionábamos.

Estamos bastante satisfechos con los resultados obtenidos hasta ahora en cuanto a cómo amalgamar esos dos factores desafiantes que son: mitigación de riesgos y el desarrollo de nuevas tecnologías. Obviamente, no nos creemos los dueños de la verdad. Nosotros estamos abiertos a sugerencias de *peer to peer lending* que en este proceso fueron hechas por algunas instituciones y fueron debidamente tenidas en cuenta.

Quiero reiterar que en el ánimo de este Banco Central, como lo dicen la Carta Orgánica y su mapa estratégico institucional, está el sano y eficiente desarrollo del sistema de pagos y del sistema financiero. Entonces, sano y eficiente son las dos caras. Para que esto siga adelante y bien tiene que crecer sano.

Uruguay -otros países también- ha pasado por experiencias en las que fallas en la regulación o en la supervisión provocan algo que para un sistema financiero y, particularmente, para un banco central es letal, que es la pérdida de credibilidad y confianza de los usuarios del sistema financiero en la mitigación de esos riesgos que yo mencionaba anteriormente.

Entonces, desde ese punto de vista, el esfuerzo regulatorio va a estar centrado en mitigar esos riesgos pero como mencionaba, tratando de amalgamar eso y hacerlo consistente con lo que señalábamos: el concepto de eficiente desarrollo del sistema de pagos.

SEÑOR CANTERA (Juan Pedro).- Como en otras oportunidades, estamos muy conformes de presentar nuestra visión de los temas en los que tenemos responsabilidades y de dar explicaciones, como institución Banco Central y, particularmente, como la Superintendencia de Servicios Financieros.

Antes de explicar los fundamentos en que se basa la emisión de la regulación, quiero comentarles que a lo largo de los últimos dos años hemos hecho actuaciones de supervisión sobre un grupo de empresas que han aparecido en el mercado realizando operaciones de préstamos entre personas. En esas actuaciones de supervisión nos hemos enfocado en lo que es el marco jurídico vigente, el marco legal vigente, y en tal sentido hemos interpretado, asesorados con los abogados de la Asesoría Jurídica del Banco Central, lo que pueden y no pueden hacer estas distintas empresas. En ese marco, a algunas de esas empresas les hemos dado instrucciones de cómo modificar algún proceso para continuar operando. Por ejemplo, recuerdo que en el caso de una empresa el único aspecto que le observamos fue el relacionado al manejo de los fondos de los clientes y no otra cosa. En otras empresas ordenamos cesar una operativa. No

instruimos cerrar una empresa; instruimos cerrar una operativa porque, obviamente, en la forma en que se estaba desarrollando configuraba intermediación financiera. Esto es: recibir fondos del público y decidir sobre esos aportantes de fondos, a quién prestar, pero dejando que los otorgantes de los fondos asumieran los riesgos cuando no tomaban la decisión de a quién prestar y, a su vez, retraerles parte de los fondos que aportaban para constituir un fondo de garantía que si todos tenemos una percepción gruesa de lo que es la actividad bancaria, entenderemos que era constituir el capital de un banco para absorber las pérdidas que se socializaban entre los distintos aportantes. O sea que, obviamente, había allí una actividad de intermediación financiera que no podíamos permitir que se desarrollara bajo esa forma, catalogándola como un préstamo entre personas, cuando en realidad no lo había. Pero reitero que estuvimos haciendo la aplicación estricta del marco jurídico vigente; no creamos regulación ni ninguna otra situación al respecto.

Antes de ceder la palabra al gerente de regulación para que comente cómo fue el proceso de regulación y también dar respuestas a varias de las preguntas que surgieron de parte del señor diputado Goñi Reyes, queremos comentar los fundamentos que adoptamos y sobre los que nos basamos para la regulación de las empresas administradoras de plataformas de préstamos entre personas. Es así que el artículo 3º de la Carta Orgánica del Banco Central dispone como una de las dos finalidades primordiales del Banco: "La regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, promoviendo su solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo", tal como destacó su presidente.

A su vez, el artículo 35 establece: "[…] corresponderá a la Superintendencia de Servicios Financieros:- A) Dictar normas generales de prudencia, así como instrucciones particulares, tendientes a promover la estabilidad, solvencia, transparencia y el funcionamiento ordenado y competitivo de las entidades supervisadas y de los mercados en que actúan, así como para la protección de los consumidores de servicios financieros y la prevención y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. […]".

En ese marco, la Superintendencia de Servicios Financieros regula actividades financieras; no regula tecnologías, y esto es importante. Nosotros regulamos una actividad financiera para la que se puede aplicar, y se aplica, tecnología que soporta ese servicio financiero. La actividad de acercamiento de personas para que, entre sí, celebren un contrato de préstamo de dinero no es una nueva actividad financiera; es una actividad de mediación financiera que ha incorporado el uso de nuevas tecnologías. En este caso, la tecnología es la base que soporta el servicio de mediación que se presta. La actividad de las empresas administradoras de plataformas de préstamos entre personas se ha regulado en cumplimiento del mandato legal de la Superintendencia en materia de protección del consumidor; protección del inversor, otorgando adecuada información, procurando su protección respecto de prácticas abusivas y estableciendo mecanismos de atención de reclamos; de prevención del uso de las instituciones para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; de promoción de la competencia -a igual riesgo, igual exigencia de la regulación- ; deslinde con otras figuras sometidas a fiscalización, en particular la intermediación financiera, actividad en que los clientes están expuestos al riesgo de insolvencia de la entidad.

A la luz del ordenamiento jurídico vigente -artículo 37, numeral 2 de la Ley de Carta Orgánica-, la actividad de las empresas administradoras de plataformas de préstamos entre personas, empresas que se dedican a administrar aplicaciones *web* u otros medios electrónicos diseñados para mediar entre oferentes y demandantes de préstamos de dinero se caracterizan por aproximar o asesorar a las partes en negocios de carácter financiero, sin asumir obligación o riesgo alguno. Eso lo dice la ley. Su actividad es la de

mediación financiera y se valoró pertinente reglamentarla en la medida en que se trata de mecanismos que, a través del uso de tecnología, permiten una difusión masiva de las demandas y ofertas de préstamos de dinero, y a efectos de evitar la realización de la actividad en condiciones no compatibles con la mediación financiera.

El rol del mediador debe limitarse al mero acercamiento de las partes que celebran entre sí, directamente, un contrato que tiene por exclusivo objeto los recursos financieros. Para que las partes puedan celebrar entre sí directamente un contrato es presupuesto necesario que ambas conozcan la identidad de su contraparte, lo cual implica, obviamente, la revelación de su nombre completo y demás datos identificatorios. La actividad se basa en que el oferente seleccione al demandante al cual pretende otorgar el crédito. La empresa administradora de plataformas de préstamos entre personas únicamente debe brindar las herramientas para que los clientes puedan concertar la concesión del crédito. La toma de decisiones en nombre de los clientes desvirtúa la actividad de mediación. Cuando los préstamos otorgados se documenten en vales se tomarán medidas a efectos de diferenciar claramente la presente operativa de la correspondiente a una emisión de valores de oferta pública, regulada por la ley de mercado de valores.

El riesgo de fraude, realizado mediante la creación de contrapartes ficticias, se potencia cuando la misma entidad que contacta a las partes se encarga de operar los pagos. Si el manejo de los fondos de la operativa es realizado por una entidad sujeta al control del Banco Central distinta del administrador de la plataforma y aquella realiza la verificación de la identidad de los receptores de los fondos, verificación que necesariamente debe realizar por imposición de la normativa de control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, entonces, el riesgo de fraude se ve disminuido.

La introducción de un fondo destinado a distribuir riesgos entre los prestamistas de este tipo de plataformas podría implicar que el administrador de la plataforma o de la entidad que administre dicho fondo incurra en la realización de intermediación financiera.

Por otra parte, el funcionamiento de este tipo de mecanismos tiende a ser poco transparente para los prestamistas y a generar confusión en relación a los verdaderos riesgos de la inversión y a la real *perfomance* de los créditos. Es así que la autoridad de conducta financiera del Reino Unido recientemente ha declarado la intención de restringir el uso de este tipo de mecanismos en los préstamos entre personas.

Estos son los principios sobre los cuales hemos elaborado la regulación que resolvimos en el mes de noviembre y que están en línea con los que habíamos anunciado públicamente hace más de un año y que, hace más tiempo aún, habíamos transmitido en unas jornadas de derecho bancocentralista en el Banco Central.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Naturalmente, no estamos discutiendo las potestades del Banco Central de hacer esto; lo que estamos discutiendo es la forma como se ha hecho y los resultados concretos que se han logrado, que inviabilizan absolutamente la innovación en este rubro.

Ahora, si no hay capacidad de revisar esto, simplemente voy a dejar constancia de que llamaremos al Ministerio de Economía y Finanzas para buscar otros mecanismos o, inclusive, otras regulaciones legales. Lo que estamos buscando es que se viabilicen este tipo de actividades que se desarrollan en el mundo entero y no solamente los préstamos entre personas. Este tipo de regulación triplica mi preocupación, la preocupación que tengo con la postura restrictiva del Banco Central a la hora de regular, porque hay un artículo de la ley de emprendimiento en el que hay cifradas esperanzas; todo el sistema emprendedor está con muchísimas expectativas de que se puedan aplicar instrumentos

que se desarrollan en todo el mundo y, de no ser así, todos los días los emprendedores continuarán yéndose del país.

Entonces, yo quiero saber si el Banco Central está dispuesto a revisar estos puntos o si me va a seguir leyendo. Si me dice que va a seguir absolutamente en su postura de no revisar, de no buscar alternativas para ver si se habilita la innovación tecnológica como sucede en todo el mundo, voy a agradecer muchísimo la presencia de las autoridades acá, pero voy a pedir que se convoque al Ministerio de Economías y Finanzas. Por tanto, buscaré por otros mecanismos llamar a responsabilidad, porque hay jerarcas del gobierno que están planteando observaciones a esta forma de regular.

Nosotros lo que queremos saber es si hay posibilidades de revisar algunos puntos que vuelven absolutamente inviable e imposibilitan una actividad que en el mundo entero se está desarrollando y que en Uruguay me parece que se estaba llevando a cabo sin grandes inconvenientes.

Por lo tanto, si no hay ninguna posibilidad de revisar estos puntos -lo digo así a fin de no hacerle perder tiempo a la delegación del Banco Central-, si esta es la postura del Banco Central, yo me doy por satisfecho. Simplemente quería plantear este tema: se trata de una preocupación que no es mía, sino del presidente de la ANII, de la Cámara Uruguaya de Fintech, del Uruguay digital, del Uruguay de la innovación tecnológica, de la ley de emprendimiento que estamos haciendo, en la que estamos buscando un *crowdfunding* y, en confianza, le estábamos dejando toda la reglamentación al Banco Central, pero se ve cómo va a ser esa reglamentación. Por supuesto que buscar estabilidad, buscar seguridad, es decir: "No se habilita ningún tipo de…". Pero ya veo que el *crowdfunding* que estamos buscando, que se le dejó al Banco Central en confianza para que lo regule, va a ser absolutamente restrictivo y no va a funcionar como algunos actores nos han planteado.

Yo quería dejar planteada mi preocupación de buena fe. Me preocupa muchísimo el Uruguay digital, el tecnológico, el de la innovación. Pero esto, más que una regulación, es una fumigación que dejó a todas las empresas inviables. Y reitero que no estoy planteando un tema mío: estoy planteando algo en el que se le va la vida al país. ¡Y por supuesto que el Banco Central tiene funciones para cumplir y una ley para cumplir! ¡Por supuesto! ¡Y está muy bien que así lo haga! Pero lo que le estamos pidiendo acá es una reflexión, un intento frente a este mundo nuevo para ver si esos principios se adaptan a esta innovación y no la matan. De lo contrario, con esta regulación terminaremos siendo los luditas del siglo XXI.

Lo que yo pretendo es que el Banco Central busque la fórmula de abrirse para que, dentro de la prudencia, de la seguridad y de la estabilidad, podamos desarrollar estas actividades que se están instrumentando en el mundo entero. Ese es mi intento en el día de hoy. Si no hay voluntad y me dicen: "Se hizo todo correctamente; no hay ninguna posibilidad de revisar nada", no perdamos más el tiempo.

Yo voy a pedir que se convoque a sala al Ministerio de Economía y Finanzas, porque es demasiado importante lo que está en juego, señor presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor diputado: ¿por qué no permitimos a los invitados que finalicen su presentación?

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- ¡Si me leen la cartilla!

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- En primer lugar, me parece que debemos agradecer la presencia de la delegación del Banco Central del Uruguay.

En segundo término, considero que debemos encauzar la reunión en el tono que amerita este tipo de encuentros. Entiendo que algunos ponemos más pasión que otros en estos asuntos, pero estamos en una Comisión de trabajo, hemos invitado a una delegación que está dedicando su tiempo a conversar con nosotros, por lo que debemos encauzar la reunión en el tono que corresponde.

Cuando nos propusieron invitar a la delegación del Banco Central nos pareció que era para escuchar su opinión; luego daremos los debates en el ámbito de la Comisión, como lo hacemos habitualmente, donde confrontaremos ideas y veremos si es necesario contar con otras opiniones o sacar alguna moción o declaración; en fin, determinaremos cómo encarar este tema desde esta Comisión, que es una parte del Parlamento,

Por lo tanto, señor presidente, pediría que se permita a la delegación culminar con la presentación; creo que esa es la intención de todos los aquí presentes. Más allá de que entiendo las pasiones, me parece que debemos encauzar el tema de esa forma.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Simplemente quisiera suscribir la intervención del señor diputado Pablo González. Me parece que lo importante es escuchar y analizar las posiciones, respetando todos los puntos de vista, y después estudiaremos entre nosotros si hay que tomar algún tipo de iniciativa. Eso lo valoraremos conjuntamente.

Muchas gracias.

SEÑOR GRAÑA (Alberto).- En la introducción mencionaba cuál ha sido el talante del Banco Central en todo el proceso del surgimiento de las Fintech, incluyendo las emisoras de dinero electrónico y otras variantes de esta industria. Nadie puede estar en desacuerdo con que es bueno que se desarrolle la tecnología, solo que hay que tener ciertos recaudos en protección de los usuarios del sistema financiero.

Vamos a poner a disposición -si ustedes lo estiman conveniente- un listado de los procesos de solicitud de autorización de diferentes Fintech que fueron autorizadas por el Banco Central en distintas partes de esto que se ha dado en llamar el ecosistema. Reitero que, por momentos, uno tiene la impresión de que se está atacando al Banco Central como si el Banco se opusiera al desarrollo de la ciencia y la tecnología. Definitivamente, ese no es el caso, y lo quiero reiterar con más énfasis aún que en mi primera intervención. Y como las palabras se las lleva el viento, ponemos a disposición toda la documentación de los procesos de autorización y registro de Fintech en el Banco Central. Si de ahí surge que el Banco Central ha puesto obstáculos y palos en la rueda, lo reconoceremos, pero no va a ser el caso.

Antes de que el superintendente de Servicios Financieros haga uso de la palabra, quiero poner énfasis en que este Banco Central está a favor -como dije en mi primera intervención- del desarrollo del sistema de pagos, del desarrollo del sistema financiero eficiente y sano. Entonces, a veces hay que ser prudentes, a veces hay que ser precavidos y abiertos de mente a escuchar sugerencias de cómo fue el proceso de consulta; esto lo va a explicar el intendente, José Antonio Licandro. Ahora, una cosa es un proceso de consulta y, otra, un proceso donde -como yo mencioné- el regulador tiene que tomar decisiones, y las decisiones no son como en la asamblea de accionistas en el directorio de una empresa, donde son pares; en este caso, uno es el regulador y los otros son los regulados. Creo, con todo respeto, que de alguna manera se está magnificando un problema que no tiene las dimensiones de que las Fintech se estén yendo; todo lo contrario. Si de esa larga lista de Fintech autorizadas por el Banco Central que ponemos a disposición ustedes realmente constatan que hay empresas que se están yendo del país, sería bueno saberlo. No nos lo han hecho saber de ninguna manera porque, si no, estaríamos más preocupados.

Reiteramos que estamos a favor del uso de las nuevas tecnologías en el sistema financiero, pero debidamente regulado.

SEÑOR CANTERA (Juan Pedro).- Como dijo el presidente, el de Fintech es un concepto abarcativo de muchísimas actividades; es la tecnología aplicada a las finanzas. El préstamo entre personas es una actividad minúscula entre todas las actividades que podemos denominar dentro del concepto Fintech. Y este concepto de préstamos entre personas y la actividad de acercamiento de las personas para que se presten entre sí, está regulado jurídicamente y nosotros no podemos apartarnos de ese concepto, que fue el que mencioné, que es el de aproximar o asesorar a las partes en negocios de carácter financiero, sin asumir obligación o riesgo alguno. Una actividad distinta lleva una licencia diferente, y existen licencias disponibles en la regulación y en la legislación como para poder desarrollar otra actividad. Pero para esta actividad, que es la de realizar el acercamiento entre las partes para que se presten entre sí, nosotros hemos establecido una regulación, para ordenar, pero si no tuviéramos esta regulación -como no la tuvimos hasta ahora-, igual tenemos la obligación de actuar para que se haga de acuerdo con la ley -que fue lo que hicimos antes de tener la regulación-, aunque ello no implica que estemos tomando una posición que esté acotando las posibilidades. Estamos definiendo lo que ya estaba previsto en la ley, que dice que hay que identificar cuáles son las obligaciones y los riesgos que se asumen.

Por lo tanto, me permito discrepar con que la regulación que hemos hecho esté en contra de algo. Lo que hace la regulación es enmarcar dentro de la legislación vigente cómo se lleva a cabo esta actividad cuando se realiza en forma masiva, y pretende proteger los intereses de los usuarios y los intereses del país en materia del uso del sistema financiero para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Ese es un punto bien claro. Si existiera el interés de modificar la legislación para que sea otra, habrá que discutirlo, pero es una forma diferente.

Por otra parte, quiero dejarle al señor diputado Goñi Reyes, que se expresó con respecto a lo que sería una eventual modificación de la ley para admitir el *crowdfunding* regulado por el Banco Central, que nosotros estuvimos presentes en esta Comisión con el doctor Daniel Artecona, gerente de la Asesoría Jurídica, y partir de allí le propusimos al Directorio del Banco Central y este propuso al Poder Ejecutivo una propuesta legislativa para admitir el *crowdfunding*, pudiendo realizarse sin las limitaciones que establece hoy la ley de mercado de valores, porque claramente con la legislación vigente en materia de mercados de valores no se puede desarrollar el *crowdfunding* de la forma en que se puede pretender para montos pequeños.

En ese sentido, quiero dejar la tranquilidad de que nosotros hicimos esa propuesta y no una propuesta para que sea letra muerta, pues los legisladores pueden considerar oportuno adoptar esa legislación y darle al Banco Central la atribución para regular esa actividad. Si la ley para la regulación del *crowdfunding* se aprueba, tenemos previsto realizar una regulación que, seguramente, va a permitir que se desarrolle esa actividad sin las restricciones que tiene hoy la Ley de Mercado de Valores.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Yo soy una persona bastante prudente y proactiva, y respeté absolutamente el proceso. En esta Comisión los legisladores saben que yo dije que deberíamos llamar al Banco Central y se nos pidió más tiempo. Yo fui observando todo el proceso.

También conozco que si no se toman decisiones a tiempo, es tarde. Después que usted mandó el 50% de los emprendedores para el otro lado del río o para otro país, no los consigue más.

Como mi función en tanto legislador es representar el interés general y el Uruguay que viene -porque ya estoy viejo-, realmente pretendo que no se maten procesos, y me parece que estamos a tiempo.

"Por sus frutos, los conoceréis". Esta convocatoria la hago después -como he leído- de que sucedieron algunos episodios que podrían haber sido casualidad. El famoso tema de TuTasa lo seguí con atención porque siempre generó ruido y no quise traerlo al ámbito parlamentario. Escuché, leí los argumentos que el Banco Central dio, pero fue un episodio que generó su ruido. En este proceso también se da el tema de Paganza Itaú, otro asunto que también genera un ruido negativo.

Esperé para hacer esta convocatoria no solamente a que se aprobara la regulación, sino también para ver qué decían los actores. No conozco a ninguno personalmente; al presidente de la Fintech no lo conozco; si bien sé cómo se llama, nunca lo identifico con la persona, no he charlado con él sobre esto. De todos modos, sigo su trabajo, porque es mi función parlamentaria. En ese sentido, me parece que toda la Cámara ha sido muy prudente y respetuosa, por lo que intenté seguir de lejos ese proceso.

Ahora bien, cuando veo lo que la Cámara -esa Cámara respetuosa, prudente, sobria y sana- dice lo que dice sobre esta regulación, me asombro. Realmente, quedé como papando moscas cuando el presidente de la ANNI dijo lo que dijo y salió en los medios: En el área tecnológica son claves las reglas de juego en el campo regulatorio para que los modelos de negocios tecnológicos se desarrollen y puedan aprovecharse para el desarrollo del país, pero se han aprobado sistemas regulatorios que no nos dejan hacer prácticamente nada. Tenemos discursos que dicen una cosa, pero la práctica regulatoria va en sentido contrario.

El propio presidente de la ANNI, quien con recursos del Estado está buscando promover este tipo de emprendimientos, dice que esta regulación deja inviable esta actividad. Entonces, yo realicé está convocatoria con toda la prudencia y paciencia posible, con todo mi respeto hacia el Banco Central y a su función, ya que la considero fundamental para el desarrollo del país, pero con estos elementos.

En ese sentido, de acuerdo con mi trayectoria y mi experiencia, sé que si no se revierten esos procesos ahora, después será tarde, porque generaciones enteras dirán -como me dicen ahora en las reuniones que mantengo con emprendedores- que "Uruguay no deja hacer nada", tal cual lo dice el presidente de la ANNI.

Entonces, lo que estoy buscando, preventiva y proactivamente -como lo he hecho a lo largo de mi vida-, teniendo en cuenta la reglamentación que deja inviable este tipo de actividades, es ver si podemos revisar los puntos que parecen más críticos.

Quiero ser sincero; yo estudié todo esto en los últimos días, cuando me dijeron que el Directorio del Banco Central venía a la Comisión pero, por un tema empresarial, sé cuáles son los puntos más críticos desde el punto de vista jurídico, ya que soy abogado. En realidad, desde el punto de vista empresarial hay temas, como el de los límites -que son claros- o los trámites que hay que hacer por $ 200, que puede ser el pago de una cuota, que se podrían revisar. Por eso quisiera saber si el Banco Central, por *motu proprio*, dentro de sus potestades, sin cambiar la ley, puede rever esos puntos y mejorarlos; esa es mi intención.

Asimismo, llegado este punto y, teniendo en cuenta todo lo que estoy escuchando, quizás haya que buscar otro camino. En realidad, el Banco Central está a cargo de esto, pero no es el que define *per se*, porque hay un Parlamento. Por lo tanto, si el Banco Central necesita otras normas, me gustaría que nos dijera qué se puede cambiar para hacer tal y cual cosa. Por supuesto, todos queremos ser ricos y sanos, pero a veces hay

que buscar un poco de riesgo para no matar otras cosas que nos van a enfermar, o matar, indefectiblemente. Esa es mi postura.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Entiendo la pasión que el señor diputado Goñi Reyes le pone al tema y sus puntos de vista, pero me parece que no tenemos planteado establecer un debate entre el Banco Central y la Comisión en su conjunto.

De todos modos es claro que cualquiera de nosotros le puede plantear a la Comisión la realización de una convocatoria posterior, a fin de seguir analizando el tema.

En ese sentido, exhortaría -porque es la posición que estamos en condiciones de asumir- a los integrantes del Banco Central a redondear su planteamiento y a despejar todas las dudas formuladas. Por supuesto, si después hay que dar una discusión política de fondo con el Poder Ejecutivo o con la bancada de gobierno no hay problema en hacerlo, pero quizás los representantes del Banco Central no estén en condiciones, desde el punto de vista institucional, de dar respuesta a algunas de las afirmaciones realizadas, por lo que el silencio puede quedar como una aceptación tácita de cuestiones que no se piensan.

Por tanto, creo que el debate hay que darlo con quienes tienen las posibilidades institucionales de responder o las responsabilidades políticas de resolver determinadas situaciones.

Aclaro que estoy hablando en términos conceptuales, y no con respecto a cuestiones concretas del proyecto de ley o el tema de fondo. Digo esto a los efectos de que todos podamos aprovechar más esta oportunidad, porque si nos ponemos a debatir con quienes no tienen potestades para contestar, puede parecer que no existen posibilidades de salida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Siguiendo el espíritu de la propuesta realizada por el señor diputado Mahía, solicitaríamos a los integrantes del Banco Central que redondearan su exposición, tratando de salvar las inquietudes planteadas por el señor diputado Goñi Reyes, dentro de las limitaciones expuestas por el señor diputado Mahía.

SEÑOR GRAÑA (Alberto).- Como dijimos al principio de la sesión, este es un tema apasionante, difícil y complejo.

La posición institucional del Banco Central ya la he manifestado y no la voy a reiterar; creo que he sido bastante claro. Por supuesto, felizmente, vivimos en una democracia, y se toleran todas las opiniones y visiones posibles.

Ya se expresó el superintendente de Servicios Financieros, por lo que solicitaría al intendente de Regulación Financiera del Banco Central del Uruguay que brinde los detalles del proceso que terminó con esta circular.

SEÑOR LICANDRO (José Antonio).- El señor superintendente me pidió que explicara cómo fue el proceso regulatorio.

En primer lugar, nosotros no empezamos a estudiar estos temas el año pasado, sino en 2013. Como ustedes saben, en Uruguay las cosas siempre pasan después, y una manera de prevenir es empezar a estudiar las cosas antes de que ocurran. Sin embargo, como la tecnología informática va mucho más rápido que otras, cuando nosotros estábamos estudiando el proceso comenzaron a aparecer emprendimientos que apelaban al uso de la expresión *peer to peer lending*, que es un préstamo entre personas, pero de acuerdo con nuestra legislación, quien hace de acercador de partes no puede tomar riesgos y no puede participar en los riesgos entre dos personas que prestan y otras dos que prestan.

En ese sentido, en 2014 estudiamos la legislación de otros países, y puedo asegurar -con total convicción- que no en todas partes del mundo se dejan hacer las cosas que les dijeron que se dejan hacer; no es así.

Como dijo el superintendente, en otros lugares están yendo un poco para atrás. En algunos países, por ejemplo, hay cuestiones en esta materia para préstamos entre personas u otras empresas que realizan Fintech, que se les conoce con el nombre de sandbox, que quiere decir que los dejan operar sin regulación para ver qué pasa. Nosotros entendemos que esa no es una buena aproximación a la realidad, porque después de que las cosas pasan es difícil revertirlas.

También es bueno mencionar que este tipo de emprendimientos sin regulación han dado lugar a fraudes bastante grandes en varias partes del mundo, como es el caso de China. Como ustedes saben, en China la información no es muy clara, pero por lo que hemos leído, en ese país este tipo de emprendimientos dieron lugar a fraudes de más de US$ 1.000.000.000. Para nosotros, eso es mucho dinero; quizás para los chinos no lo sea porque son muchos más que nosotros, pero esto no sucedió solo en China, sino también en otros países

Por lo tanto, como nosotros tenemos que velar por el interés del consumidor financiero, por el interés del pequeño inversor, que es a quien van dirigidas estas plataformas, debemos prevenir -es nuestro mandato legal- que estas plataformas no sean utilizadas para lavar dinero, que es un riesgo cierto, no estamos hablando de riesgos en el aire.

Nosotros, como Banco Central y Superintendencia, formamos parte de asociaciones internacionales de reguladores similares a nosotros, y desde hace muchos años hemos mandado gente a que se formara, estudiara y participara en los foros en los que se discuten estos temas, y a partir de esa formación hemos ido logrando conocimiento de la actividad. Lo último que hicimos, a partir de fines de 2016, durante todo 2017 y este año, fue juntarnos con las partes interesadas. El Banco Central hizo una comisión para el estudio general de las *Fintech*, donde hemos abarc*ados* muchos temas, porque como decía el señor presidente las Fintech no implican solo esta actividad de mediación financiera, y hay una gran cantidad. Y en ese ámbito participa el regulador, el Poder Ejecutivo a través de un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, la ANII -no solo el presidente, a quien conozco y con el que nos hemos reunido unas cuantas veces, sino también otros funcionarios-, y las cámaras de Fintech, de las instituciones financieras, de las empresa de seguros, de nuestros mercados de valores, etcétera, porque las Fintech abarcan muchas cosas. Para poner un ejemplo que uno no piensa como Fintech*,* podemos mencionar la operativa del mercado de valores que se hace a través de una plataforma informática. Sin embargo, nosotros estamos acostumbrados a pensar en la Bolsa de Valores y en los corredores que levantan la mano, pero actualmente eso ya no se hace más; hoy se hace todo a través de una plataforma informática, que además es mucho más sencilla de regular y controlar porque no se pueden hacer arreglos *non sanctos* a través de las plataformas, por lo que la tecnología tiene muchas ventajas.

En el mes de setiembre de 2017, en las jornadas de derecho que organiza el banco todos los años, nosotros hicimos una presentación, y diez días después, en la comisión presentamos a las Fintech, a la ANII y a todo los que la integran, lo que nosotros ya habíamos elaborado, que era como un catálogo de principios que iban a regir la regulación de estas empresas. En paralelo -como mencionó el superintendente-, visitamos varias de esas empresas e identificamos que algunas de ellas hacían actividades no permitidas para lo que estaban desarrollando, ya que si hacen

intermediación financiera según nuestro marco legal tienen que constituirse en un banco o en una cooperativa de intermediación financiera, ya sea un banco minorista -que implica una licencia más corta- o un banco de licencia general. Pero no cualquiera puede ponerse en una esquina y hacer intermediación. La empresa TuTasa hacía intermediación financiera. Por eso se le dijo que no podía hacer esa actividad. Hasta donde tengo conocimiento, la empresa TuTasa sigue haciendo otras actividades que no están prohibidas; tengo entendido que presta de su propio capital a terceros a través de una plataforma informática a la que se puede acceder por internet, y eso está bien y nosotros no lo vamos a prohibir.

En ese proceso, nosotros discutimos con la industria y con otros actores e hicimos transparentes cuáles eran los principios que estábamos poniendo encima de la mesa dadas nuestras restricciones legales y los riesgos que tienen estas actividades, especialmente el riesgo de fraude, que es lo que ha ocasionado pérdidas a mucha gente, según la experiencia de varios países del mundo, y que es la principal preocupación, porque a través de una plataforma informática que uno no sabe cómo opera puede pasar que le hagan prestar dinero a una persona que no existe y, a través de ese mecanismo, directamente robarle el dinero.

De hecho, en Uruguay tuvimos la experiencia de una empresa que no se llamaba de Fintech -de la que si quieren el superintendente les puede contar, porque la conoció mucho más de cerca que yo-, por la que una persona promovía ciertas inversiones a través de internet y mediante ese mecanismo robó un millón de dólares y se fue del país con el dinero bajo el brazo, y hubo varios damnificados. Esa es nuestra preocupación. Nosotros no estamos contra las empresas que generan tecnología, pero tenemos que apegarnos al marco legal y a nuestra función que, obviamente, para el supervisado no es simpática, porque le tenemos que decir: "Esto no lo puede hacer; usted puede hacer esto, pero bajo estas condiciones", etcétera.

Las presentaciones que mencioné se han hecho públicas desde setiembre pasado en nuestra página *web*, y en el plan de regulación que prometimos en 2017 y presentamos a principios de este año a todos los mercados -que también está colgado en la *web*- dijimos que íbamos a presentar un proyecto concreto que pusimos en consulta. Eso lo hicimos en setiembre de este año, porque estábamos un poco atrasados. La Cámara de Fintech y algunas otras empresas hicieron sus comentarios, y nosotros los estudiamos y nos reunimos con ellas -como con otros que hicieron otros comentarios, tal cual hacemos siempre-, porque nuestro proceso regulatorio confía en que los actores tienen mucho para decir ya que son los que están en el campo de batalla, lidiando con la actividad; muchas veces ellos saben más que nosotros. Entonces, modesta y humildemente, nosotros siempre les decimos: "Nos parece que esto lo tiene que hacer así", y ellos nos dicen: "No; así no se puede. Debemos hacerlo de otra manera". De ese modo, vamos regulando, pero no podemos bajarnos de ciertos principios.

El señor diputado Goñi Reyes mencionaba, por ejemplo, que no se pueden manejar fondos. Es inherente a la actividad de mediación que no se puedan manejar fondos. Tenemos las opiniones jurídicas…

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Hay ochocientas formas de manejar fondos.

SEÑOR LICANDRO (José Antonio).- Sí; los pueden manejar, pero no ellos.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Sí; pero pueden hacerlo como depositarios o en nombre de; hay mil fórmulas de hacerlo.

SEÑOR LICANDRO (José Antonio).- Pero en Uruguay, manejar fondos de terceros no lo puede hacer cualquiera. Tenemos una legislación según la cual los que pueden

manejar fondos de terceros son determinadas entidades; están los bancos, las casas de cambio, las empresas de servicios financieros, las empresas de redes de pagos. No cualquiera puede hacer ese trabajo.

Entonces, si alguien quiere ser mediador financiero y, a su vez, realizar una actividad que no es inherente a su giro -por decirlo de algún modo-, nadie le prohíbe que también saque una licencia para poder hacer y tramitar pagos de terceros, pero va a tener que hacerlo con una empresa aparte porque si no, se corre el riesgo de que esa persona o empresa que maneja la plataforma termine engañando a los inversores y quedándose con plata que no es de ella. Y seguramente en ese caso se culparía al Banco, porque yo también tengo unos cuantos años -como decía el señor diputado Goñi Reyes; el pelo no me deja mentir-, llevo treinta y tres años en el Banco Central, y sé que cuando pasa algo en el mercado financiero la culpa siempre es nuestra; nosotros tenemos que cargar con ese estigma. Es decir que, a nuestro criterio, el hecho de no poder manejar fondos está bien fundamentado.

No permitir el emparejamiento automático, tal como explicaba el superintendente -si quieren me puedo explayar un poco más-, está desvirtuando lo que es la mediación. Lo que me argumentaba la Cámara de Fintech es que hoy la gente anda muy rápido, vive muy rápido, y quiere hacer un clic y ya está, no le interesa saber a quién le presta. Eso es lo que dice la Cámara, pero yo quiero saber si a alguien que quiere prestar dinero realmente no le interesa saber a quién le presta. Si yo prestara querría saber a quién le presto, y si tomara prestado, querría saber quién me presta. Además, tenemos la limitación -o la no limitación- de la actividad de mediación, que dice que las personas son las que se prestan entre sí y tienen derecho a conocer sus datos. Entonces, lo que ellos llaman el emparejamiento automático es que el programa que ellos tienen dice a quién le va a prestar y la persona ni se entera a quién le presta. Jocosamente, yo les decía a mis compañeros de trabajo: "Esto no puede ser. Imagínense que yo termine prestándole a mi suegra y no quiero prestarle plata a mi suegra; por más que se empareje, yo no quiero eso".

Entonces, lo que nosotros exigimos es que esos programas, que supuestamente analizan el riesgo de ese crédito y miran el apetito de riesgo que tiene el inversor, que a su vez está emparejado con un nivel de tasa de interés que está dispuesto a pagar el que toma el crédito, en el último minuto, una vez que se emparejó, den esa información al que toma el crédito y al que da el crédito, y que la plataforma diga: "Este crédito que queda emparejado, que satisface sus condiciones y riesgos, es un crédito para Fulano". Y que a su vez Fulano diga: 'Mire: el que le va a prestar a usted es Zutano; vive en tal lado", etcétera. Tampoco le estamos pidiendo que tengan que hacer una actividad que les vaya a aumentar los costos de tal manera que la haga inviable, especialmente cuando hoy en día se puede firmar de manera electrónica. Un préstamo se puede firmar de manera electrónica; solo tiene que cumplir con cierta normativa. Y si se trata de un préstamo muy chico, lo más probable es que la persona que quiera colocar el dinero esté dispuesta a acercarse a algún lugar, físicamente, como hace cualquiera que quiere hacer un depósito, por ejemplo, y firmar el vale como corresponde. Otro punto que mencionó el señor diputado Goñi Reyes fue la habilitación a invertir fondos propios.

Cuando hablamos con las Fintech les explicamos que nuestro temor, como reguladores -nosotros tenemos que velar por el interés de los pequeños inversores porque pueden existir conflictos de intereses, como se le denomina en la jerga- era que a la propia plataforma no le interesara el resultado. Es decir, que la persona que le presta a alguien, no cobre, porque si cobra su comisión sin mirar si el resultado de la colocación es exitoso -que la persona que tomó dinero prestado lo devuelve- es un problema para el pequeño inversor y, a la larga, terminan matando a la industria, como ha pasado con

muchas industrias financieras en el Uruguay. Muchas de ellas murieron por no tener una regulación adecuada, no por no tener oportunidad. Ellos nos dijeron que estaban dispuestos a que la comisión que cobraran estuviera atada al buen resultado, o sea, a que la persona que tomó el dinero lo vaya devolviendo. Ellos cobrarían la comisión en la medida en que el dinero se devolviera. Nosotros estuvimos de acuerdo con esa propuesta y la recogimos.

Entonces, la regulación que se aprobó no dice que ellos no pueden prestar, sino que pueden prestar su propio capital solo si el sistema de cobro de comisiones está asociado a la buena recuperación del crédito.

De esa manera, estamos dando la chance de que ellos den escala -que es algo que reclaman- y, por otro…

(Diálogos)

——Hay varias instituciones que no tienen límites para invertir.

(Interrupciones)

——Los límites son para las personas físicas o jurídicas no financieras. Por ejemplo, un banco. Puede venir hasta un banco internacional o un fondo de inversión. Escuché a algunos de ellos mencionar que los fondos de inversión dan escala, pero no es así. El fondo de inversión no puede ser accionista de la empresa, porque no tienen propietarios, los accionistas no son identificables.

En Uruguay sabemos -más por viejos que por diablos- que muchas veces las crisis de instituciones financieras se dieron porque no se conocía quién era el dueño de la empresa.

Ya hace muchos años que las instituciones financieras -se empezó por las instituciones bancarias- tienen que declarar a la persona física que controla la empresa, que está detrás. Esta plataforma es una institución financiera, como lo son los corredores de bolsa, las administradoras de fondo de pensión, las bolsas de valores, etcétera. A todos les pedimos lo mismo. A la plataforma le pedimos lo mismo que a todos los que hacen actividad financiera en Uruguay.

Repito: pueden conseguir dinero de fondos de inversión, pero como inversores, no como propietarios de la plataforma. Es una manera viable, y ahí pueden obtener la escala que tanto reclaman.

Por otra parte, me resultan un poco inentendibles los argumentos que ellos usan en cuanto a los límites a la inversión. Ellos dicen que se trata de economía colaborativa, para ayudar al pequeño inversor, para las pymes o el pequeño emprendedor que no consigue crédito en un banco, pero después se quejan porque les ponemos límites, que son bastante holgados. De hecho, el que habíamos puesto en el proyecto regulatorio lo subimos en la regulación que sacamos al final. En una plataforma, una empresa no financiera puede pedir hasta un millón de unidades indexadas, que son aproximadamente $ 4.000.000. No parece un crédito de poco porte para un pequeño emprendedor.

Por los estudios que venimos haciendo desde hace tiempo, entendemos que esos son los clientes que, generalmente, no son atendidos por las instituciones financieras tradicionales y acá tienen una oportunidad. Pero no podemos permitir que le presten a una multinacional. Si fuera así, ¿dónde está la inclusión financiera? Ellos nos dicen que quieren prestarles a ciudadanos no residentes, pero la inclusión financiera es acá, no en otro lado. ¿Cómo hacemos para ir a otro país a defender a un consumidor que no conocemos, no sabemos cómo se llama y al que no le podemos ver el rostro? Esos son

nuestros fundamentos y no nos parece que dificulten el desarrollo de esa industria. De hecho, en muchos países, como por ejemplo en México, es para los residentes.

El documento de adeudos es un tema jurídico. Nosotros no queremos un documento a la orden porque sería como algo del mercado de valores, por la ley de mercado de valores. Si dejamos que emitan documentos de este tipo, después se transformarían en valores que andarían circulando. No podemos permitir que eso suceda, porque estaríamos violando nuestra función de regulador y supervisor de mercado de valores, ya que debemos inscribir a los emisores y las emisiones, y se debe cumplir con una cantidad de requisitos.

Como dijo el superintendente, venimos trabajando activamente desde hace tiempo porque nos parece que la industria del *crowdfunding* sí puede ser una buena solución y que la gran traba está en la ley de mercado de valores, que fue pensada para grandes emisores. Hace aproximadamente diez años que se hizo esa ley; en ese momento se pedían requisitos de gobierno corporativo, que un pequeño emisor no puede tener. También se les pedían auditorías externas, pero salen muy caras y solo las pueden financiar quienes tienen grandes escalas. Quien va a emitir un millón de UI no tiene esa escala, ni directores independientes, porque a veces se trata de un emprendimiento llevado adelante por un padre con su hijo.

Entendíamos que había que modificar la ley de mercado de valores. Por ello, propusimos modificar uno de los artículos de la ley de mercado de valores para habilitar ese tipo de financiamiento, y también incorporar un artículo nuevo, para darle un contexto.

La confidencialidad es una condición *sine qua non* para que haya mediación. No se puede admitir que se haga de otra manera. A mí me han argumentado que la gente está apurada y quiere hacerlo mientras está con el teléfono en el semáforo. Ese no me parece un argumento serio. Quizá tengan otros argumentos, pero no nos lo manifestaron. En la documentación de todo el proceso regulatorio están todos los comentarios y las respuestas que nosotros les damos.

El señor diputado Goñi Reyes mencionaba que solo les dábamos cuatro meses para registrarse. Nosotros ya les dimos seis meses y, además, no es para registrarse, sino para iniciar el trámite. Damos ese plazo para que inicien el trámite en la Superintendencia. Sabemos que hay empresas en marcha y nuestra intención no es dificultarles la vida. Si esa fuera nuestra intención, les diríamos que debían registrarse el 1° de enero, porque además el Banco está cerrado. Nosotros somos muy flexibles. Muchas veces, en los trámites de autorización, el propio interesado nos pide un plazo extra. Pero eso es una regla particular, no general. Se analiza el caso y se le da más plazo si es lo que necesita.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hace algún tiempo que hay otra delegación esperando para que la recibamos. Además, hay diputados que deben retirarse a la hora 18, pero quieren estar presentes durante la exposición de la delegación del BPS. Sería ideal terminar lo antes posible con la delegación del BCU.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Sí; ya terminamos.

Agradezco mucho la comparecencia de la delegación del Banco Central, sobre todo, porque vino su presidente, lo que muestra su disposición para analizar estos temas a fondo.

Yo no había leído la parte más dura de las expresiones del presidente de la ANNI. Él dijo que el Uruguay tiene un cierto florecimiento de la industria del Fintech que está

cerrando y se están yendo del país uno a uno; cerraron dos la semana pasada porque salió una nueva reglamentación que, en los hechos, prohíbe los préstamos *peer to peer.* Y con el fallo sobre el caso Paganza y Banco Itaú, van a provocar que se vayan todos del país. Hoy hay segmentos de la industria innovadora que podrían llegar a ser muy competitivas, que están cerrando.

Esta afirmación es del presidente de la ANII, a quien respeto muchísimo y considero una persona muy comprometida con la promoción de los emprendimientos tecnológicos. Creo que lo dije claramente al comienzo: convoqué al Banco Central por esta actividad de Fintech. Conozco toda la actividad de Fintech que hay y referí las que están en juego, las que estarán en juego y las que me preocupan ahora con la ley de emprendimientos.

Todas estas afirmaciones que estoy haciendo son sobre la reglamentación de la Circular N° 2.307 y esta actividad en concret, que, además, en el mundo, se entiende que beneficia a los ahorristas, a los tomadores de crédito, a la economía en su conjunto, a las nuevas economías digitales y a todo el desarrollo del potencial emprendedor.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solicito que vaya redondeando, señor diputado.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Ya termino, señor presidente.

Las respuestas que me han dado las recibo con mucho respeto; no me convence ninguna, pero puede ser que no tenga el suficiente conocimiento para ello y que el Banco Central tenga razón. Lo que afirmo como un dato objetivo es que la regulación fue una fumigación: liquidó la actividad *peer to peer lending*.

Dado que he creído entender que hay límites legales de los cuales el Banco Central no puede salirse, me parece que antes de que se sigan yendo todos, como dice el presidente de la ANII, urge mejorar esa regulación legal, ya no reglamentaria, del Banco Central porque, naturalmente, si nos quedamos sin emprendedores tecnológicos de Fintech y de todos los demás, el Uruguay no tiene futuro alguno.

Dejo planteada la convocatoria al Ministerio de Economía y Finanzas para seguir con estos temas porque, más allá de que descarto que al Banco Central le importa el desarrollo -como ha dicho el presidente- de todas estas nuevas economías y tecnologías, la Fintech, etcétera, me parece que le incumbe y está involucrado en los efectos que esta circular ha generado, que me parece que tenemos que revertir a la brevedad.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Simplemente, a modo de constancia, quiero decir que no comparto la visión fatalista ni del presidente de la ANII ni la que ha expresado el señor diputado Goñi Reyes. A veces, cuando uno lee la versión taquigráfica, parece que el que calla, otorga y no que hace silencio.

Primero, el señor representante de la ANII no está presente, por lo cual no podemos debatir ni intercambiar sobre las razones y fundamentos de su expresión pública. Me parece válido y es legítimo utilizar argumentos de una jerarquía del Estado, pero no tenemos la posibilidad de llegar al fondo de los argumentos por los cuales ha sido planteado este tema de parte de esa autoridad

En segundo término, creo que el proceso que ha vivido el Uruguay en materia de inversión tecnológica y crecimiento de todas las áreas mencionadas hasta ahora habla por sí solo; están los datos del crecimiento que ha tenido el país en todos los términos.

Como dice el sabio dicho: "No hay peor ciego que el que no quiere ver".

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos la presencia, en momentos en que estamos tratando un tema tan urgente e importante.

(Se retira de sala la delegación del Banco Central del Uruguay)

(Ingresa a sala una delegación del BPS)

——La Comisión da la bienvenida a la contadora Elvira Domínguez, directora del BPS, en representación del sector empresarial, y al doctor Pablo Barreiro Villabona, asesor, a quienes otorgamos el uso de la palabra, a fin de dejar sentados sus aportes al proyecto.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- Quiero aclarar que estoy aquí en representación empresarial. Gracias por concedernos esta reunión, solicitada hace pocos días.

Como empresarios, compartimos el propósito de este proyecto de ley, ya que tiende a facilitar el desarrollo de empresas a través de un modelo que creemos que apunta a facilitar el acceso al financiamiento. Obviamente, hay otros problemas que hacen que el empresario no se desarrolle, como la carga que se le impone desde las intendencias o distintas figuras, dependiendo del tipo de actividades en las que se quiera desarrollar, pero que aparecen siempre. Inclusive, la ley de inclusión financiera nos genera problemas en las micro y pequeñas empresas, porque termina siendo un peaje más y resta utilidad, y si no hay utilidad, se pierde el estímulo para emprender. Pero el proyecto es bienvenido.

Nos parece que en el proyecto de ley no se tiene en cuenta ningún aspecto vinculado con la seguridad social. ¿Cómo van a aportar? ¿Hacemos desaparecer la figura? ¿O por lo menos está pensado para que la empresa unipersonal pueda transformarse en sociedad anónima simplificada? ¿Qué va a pasar con los microempresarios, que desde el año 2006 venimos tratando de hacer entender que son sujetos de derecho en materia de seguridad social? En ese sentido, cuando se creó el Sistema Nacional Integrado de Salud, Fonasa, se logró el subsidio por maternidad para la mujer empresaria con hasta un trabajador dependiente. Asimismo, logramos también cobertura de salud para el microempresario con hasta cinco trabajadores dependientes.

En un esquema como este, donde transformamos a ese empresario en accionista por aplicación del artículo 171, el riesgo es que el empresario pueda optar por no tener ningún tipo de cobertura.

¿Qué va a pasar? Como la gente es miope en materia de seguridad social y recién se da cuenta de que la necesita cuando está llegando el momento de jubilarse, podríamos encontrarnos, como pasó, con empresarios que no tienen cobertura o que la que recibe es muy baja.

Me voy a referir a las unipersonales, que, seguramente, serán las que se vean más atraídas por esta forma de empresa. Estamos hablando de que de 280.000 empresas, 210.834 son unipersonales. No se incluyen las obras de construcción y el servicio doméstico, porque no se van a transformar. Tal vez las de construcción, pero no el servicio doméstico, y nos vamos a quedar con 138.000 empresas unipersonales de las cuales 93.000 no tienen dependientes. Quiere decir que si optan por este formato donde puede haber un representante que puede llegar a ser un profesional, lo más probable es que queden sin cobertura en seguridad social, amparándose en que son accionistas.

Esto lo sintetizó muy bien Heber Galli, el presidente del BPS, en un intercambio de correos que tuvimos. Él comparte que la norma es interesante, que facilita el emprendedurismo y que prevé el pasaje de unipersonales a SA. Dice que la forma jurídica que se genera disminuye los costos, lo que funge como un lógico estímulo económico, pero arroja un manto de incertidumbre en cuanto a la aportación del o los titulares de esas empresas. Véase, él o los titulares pasan a ser accionistas y basta un representante o administrador para que funcionen sin que por ello hayan hecho aportes a la seguridad social. Esa es una cara, la cara del aporte, pero la cara más complicada es

la segunda: el cambio proyectado por la propia norma del pasaje de unipersonales a SA que aparejaría la desprotección social de los titulares y sus familias.

En cierto modo, un artículo que ha sido consensuado con ATYR, la Asesoría Técnica y de Recaudación del Banco de Previsión Social, nos permite no descuidar ese aspecto, es decir, que la ley lo contemple.

SEÑOR BARREIRO (Pablo).- Queremos ubicarlos conceptualmente en lo que es el aporte del trabajador independiente, que es como la Ley Nº 16.713 considera a los administradores de sociedades de responsabilidad limitada, a los socios e, inclusive, a los directores de sociedades anónimas.

Ser un trabajador independiente implica desarrollar una actividad de cualquier naturaleza dentro de una empresa, en caso de socios integrantes de sociedades colectivas, de SRL en comandita y capital e industria o ser director de una SA, lo que configura el hecho generador de las contribuciones especiales de seguridad social. Cuando hablamos de hecho generador, nos referimos a una descripción normativa cuyo acaecimiento, en la realidad, produce el nacimiento de la obligación tributaria.

Reitero: el hecho generador se produce por ser socio administrador en una sociedad de responsabilidad limitada u otro tipo de sociedades personales como las colectivas o sociedades de hecho, inclusive, irregulares, o ser director de sociedades anónimas. Así lo considera la Ley Nº 16.713.

Con respecto a la materia gravada en caso de estos trabajadores independientes, se establece la diferencia dependiendo de si esa persona jurídica ocupa personal o no. Si es con personal, inclusive, una persona física con cónyuge colaborador, estará gravado con el máximo salario del personal ocupado con un mínimo de quince bases fictas de contribuciones, que son aproximadamente $ 1.000 cada una. Es decir, sobre esas quince bases fictas, se aplican los aportes de contribuciones especiales de seguridad social.

En el caso de sociedades de responsabilidad limitada o sociedades en comandita con personal, se paga el aporte del socio en función del máximo salario pagado dentro de la empresa. Si estas personas jurídicas no tienen personal, directamente, van a los fictos. En este caso, el ficto de la persona física donde hay sociedad de hecho irregular, sin personal, la materia gravada, son once bases fictas y sobre eso se aplica el aporte a la seguridad social. En el caso de la sociedad de responsabilidad limitada, son quince bases fictas de contribución, y después, se aplican los aportes a la seguridad social.

En el caso de los directores de sociedades anónimas, el director con remuneración que, además, puede ser empleado, está gravado por el monto efectivamente percibido con un mínimo de treinta bases fictas de contribuciones. Si no tiene ingresos como director, queda excluido del tributo de contribución especial de seguridad social.

Si vamos al artículo 146 de la Ley Nº 16.713, se establece lo que se llama el principio de congruencia, que significa que para tener derechos de seguridad social, es decir, para jubilarse tiene que haber realizado aportes a la seguridad social durante su período de actividad. Si no realiza aportes, no tendrá derecho a acceder a una jubilación cuando cumpla la edad. Por eso es importante el artículo 146. Si no se pagan aportes a la seguridad social y, por ejemplo, en el caso de los directores sin remuneración, por esa actividad no pagan montepío y, por lo tanto, no generan derechos de seguridad social, no tendrán acceso a una jubilación. Me dirán: "Bueno, el empresario piensa morirse trabajando y no jubilarse", pero no necesariamente tiene que ser así.

El artículo 172 hace referencia a los trabajadores no dependientes que ocupan personal. El artículo 170 habla del caso de los directores y el 171 establece que cuando

los directores de sociedad anónima no reciben remuneración, no están obligados a pagar contribuciones especiales de seguridad social. Entonces, lo que veíamos del proyecto es que no está previsto un ámbito de inclusión. Este es un concepto fundamental en materia de seguridad social y significa que por ley se otorgue un ámbito de cobertura dentro de un régimen de seguridad social a una persona. En el caso de los trabajadores de industria y comercio, el ámbito de cobertura y la actividad están incluidos en esta ley y, por tanto, generan derechos de seguridad social.

En la norma no está previsto qué pasa con ese socio administrador o con ese director que antes realizaba una actividad como unipersonal, que pagaba como no dependiente y que se transforma a la persona jurídica sociedad anónima simplificada. Por ejemplo, en el caso de un director sin remuneración, si va al régimen general del artículo 172, sus retiros de capital estarían gravados por IRPF, pero no por contribuciones y, por ende, no genera derechos de cobertura de seguridad social.

Nuestra propuesta va por dos artículos: modificar el 27 -del último proyecto al cual accedimos; antes, era otro- para que no se pueda tener este tipo de actividades solamente con un apoderado, sino que tenga que haber un socio administrador o un director, para que sea posible que haya un aportante no dependiente, en función de las normas que citábamos antes.

En el aspecto tributario, debemos agregar un 43 bis donde se incorpore la regulación en materia de contribuciones de ese socio administrador. Aclaro que los dependientes van a seguir tributando por el régimen general; la cuestión es con el no dependiente, con ese unipersonal que se transforma en socio administrador o director. Básicamente, lo que hacemos es remitir a la regulación existente en materia de seguridad social de la Ley Nº 16.713. Puede tratarse de un administrador que se remita al artículo 172 -en función de los fictos o del sueldo mayor de esa empresa- y, si es un director, al artículo 170, es decir, el sueldo mayor o bien las 30 bases fictas de contribuciones, limitando expresamente la posibilidad de que ese director de esa sociedad anónima simplificada pueda optar por el artículo 171, porque la idea es intentar evitar lo que se llama la "ilusión fiscal", es decir, que se aproveche injustamente de una norma que permite una optimización fiscal para disminuir el aporte, en este caso, del trabajador no dependiente.

¿Por qué? Hoy poníamos el caso del empresario unipersonal -no nos queremos limitar, pero es el ejemplo más gráfico- que tributa como empresa unipersonal pero mañana se transforma en una sociedad anónima simplificada, poniéndose como director sin remuneración y, por lo tanto, deja de tener cobertura de seguridad social para quedar sin cobertura y hacer retiros de capital gravados por IRPF y no por contribuciones. Por eso, entendemos que tenía que haber una norma antielusiva que evite ese cambio.

Imagino que el director de una gran empresa multinacional no va a estar preocupado por la cobertura de seguridad social, pero acá no estamos pensando en esa gran empresa, sino en el empresario que lo que busca es una forma fácil de financiación. Entonces, se trata de que ese empresario al que, de alguna forma, se le han reconocido derechos de seguridad social, no los pierda por acudir a una forma de sociedad anónima simplificada, buscando mayor flexibilidad a la hora de la financiación.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Muchas gracias por concurrir a la Comisión.

Es razonable lo que plantea y contaría con el aval del Directorio del BPS. ¿Es así?

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- El tema surgió esta semana, pero el miércoles lo vamos a plantear. Sin embargo, estuvimos intercambiando correos y, en principio, estaría todo en orden.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- ¿También hay acuerdo con ATYR?

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- Sí.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Creo que es razonable que lo planteen, da garantías tanto a la persona como al ente recaudador -o sea, a ambas partes- y evita que la ley se preste para la elusión.

No soy abogado, pero tengo bastante estudiado este tema; creo que sería bueno incluir esto en la ley. Me parece que vamos a aprobar el proyecto en la primera sesión de febrero, así que si ustedes pudieran mandar esta propuesta con el aval del Directorio, nosotros la incluiríamos, salvo que la Comisión obre en contrario, porque hablo a título personal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como Comisión, no podemos tomar la propuesta tal cual está presentada, porque es una modificación jubilatoria y, por lo tanto, requiere de iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Creo que el Ministerio de Economía y Finanzas estaba al tanto de esta preocupación de la contadora y del BPS. Naturalmente, lo vamos a considerar y, si fuera necesario incorporarlo como iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, se integrará.

(Diálogos)

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Acá no hay ninguna modificación; esto es al revés. Lo que nosotros no podemos hacer es establecer renuncias fiscales o modificaciones, pero en este caso se está otorgando una garantía para que, en las mismas condiciones, también haya aportes a la seguridad social y que no se queden sin cobertura. Me parece que solo se trata de interpretar la ley ya vigente.

SEÑOR PRESIDENTE.- En principio, este tema puede ser controversial en cuanto a si es o no modificación y si necesita o no iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR BARREIRO (Pablo).- En realidad, no hay una modificación jubilatoria. Lo que se plantea es que, a consecuencia del aporte, se generan derechos jubilatorios, pero en definitiva, no se está haciendo ninguna modificación en materia jubilatoria en cuanto a la afectación de ningún tipo de régimen de jubilación.

Además -como elemento a agregar-, estamos en materia de contribuciones especiales de seguridad social, por lo cual ni siquiera se requeriría la mayoría especial del artículo 87 de la Constitución para aprobar impuestos, porque estas son contribuciones y con mayoría simple se aprobarían.

Reitero que acá no hay una modificación jubilatoria, sino que, a consecuencia del aporte, por el principio de congruencia, posteriormente se van a generar derechos de seguridad social al trabajador independiente; no se está modificando el régimen jubilatorio.

SEÑOR PRESIDENTE.- No quiero ir más lejos, pero el artículo 86 de la Constitución dice, respecto de la iniciativa del Poder Ejecutivo: "[…] el establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo". Entonces, si bien no quiero seguir en el tema, es evidente que sería mejor que viniera como iniciativa del Poder Ejecutivo.

Agradecemos muchísimo su presentación.

SEÑORA DOMÍNGUEZ (Elvira).- Les agradecemos nosotros que nos hayan recibido y que tengan en cuenta este agregado o propuesta.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la reunión.

